

La cuestión de los refugiados palestinos: causas profundas y cómo salir del punto muerto

Francesca P Albanese y Damian Lilly

El reconocimiento de las causas profundas del desplazamiento palestino y la aplicación objetiva del derecho internacional serán claves para cualquier solución a la cuestión de los refugiados palestinos. Los recientes intentos de sobreseerla por completo hacen que esto resulte aún más imperativo.

Las “causas profundas” del desplazamiento palestino —la situación de refugiados más prolongada en el tiempo y con mayor número de personas afectadas del mundo¹— son complejas y sus repercusiones han aumentado con el paso del tiempo a medida que siguen sin ser abordadas. Se remontan a principios del siglo XX, cuando las conflictivas aspiraciones de dos colectivos (uno autóctono y otro constituido en gran parte por inmigrantes) sobre las tierras de la Palestina bajo el mandato británico condujeron a una guerra que, en 1948, dio como resultado la creación de un Estado para un colectivo (Israel) y la negación del derecho a la autodeterminación, la desposesión y el exilio para la inmensa mayoría de los otros (palestinos).

El destino de los palestinos, 750 000 de los cuales se convirtieron en refugiados en torno a 1948, fue sellado por las subsiguientes leyes y políticas israelíes que les impidieron regresar a sus hogares originales y los convirtieron en apátridas, ya que a ellos —a diferencia de los palestinos que permanecieron en lo que terminó siendo Israel— no se les ofreció la posibilidad de convertirse en ciudadanos israelíes². Desde 1948, se han producido otras oleadas significativas de desplazamientos de palestinos, muchos de los cuales siguen sufriendo diversos grados de discriminación, pobreza y pérdida de derechos, no solo bajo el mandato israelí en la Cisjordania y Gaza (ocupadas desde 1967), sino también en algunas otras zonas del mundo árabe en las que encontraron refugio.

A pesar de que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha adoptado cientos de resoluciones que ratifican el derecho de los refugiados a regresar a sus hogares y a percibir una indemnización³, y el Consejo de Seguridad ha reiterado en numerosas ocasiones la necesidad de alcanzar una solución justa para la cuestión de los refugiados, ninguna se ha llegado a aplicar nunca. Ni tras años de negociaciones políticas entre las partes bajo el auspicio de las Naciones Unidas, ni desde

las posteriores negociaciones regionales y bilaterales desde la Conferencia de Madrid y los Acuerdos de Oslo en adelante se han producido avances, más allá de acontecimientos clave como el reconocimiento de Israel por la Organización de Liberación de Palestina.

Las divergentes narrativas sobre los orígenes de la cuestión de los refugiados palestinos han distorsionado el debate jurídico acerca de cómo resolver su situación. Un argumento engañoso que con el tiempo ha eclipsado el debate es que la UNRWA⁴ “perpetúa” el problema al censar y ayudar a las sucesivas generaciones de refugiados⁵. A esta ayuda, que ha sido fundamental para la supervivencia y la dignidad de millones de personas, no se le puede hacer responsable de la falta de una solución política, así como tampoco puede sustituirla. Los Estados miembros de las Naciones Unidas siguen teniendo la responsabilidad de dar con una solución para acabar con la apremiante situación de los refugiados palestinos.

Desbloquear las soluciones

A menudo se presenta la cuestión de los refugiados palestinos como imposible de superar, pero no lo es. El reto más complicado es la falta de voluntad política para reconocer siquiera las “causas profundas” del origen del desplazamiento o de su naturaleza continua y prolongada: la falta de la libre autodeterminación, la imposibilidad de retorno, la no restitución de la propiedad, la falta de indemnizaciones y la desnacionalización en conjunto. Los esfuerzos por ocultar las causas profundas del desplazamiento palestino han afectado tanto a la capacidad de compromiso de ambas partes, como a la forma en que se percibe internacionalmente la apremiante situación de estos refugiados. Esto sumado a la falta de apoyo efectivo de los Estados miembros por garantizar una aplicación basada en los principios del derecho internacional, ha hecho que el problema de los refugiados palestinos siga sin resolverse.

octubre 2019

www.fmreview.org/es/retorno

La Declaración de Nueva York de 2016 para los Refugiados y los Migrantes y el Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018 subrayan la importancia de los esfuerzos de los Estados por atajar las causas profundas para poder encontrar soluciones, incluso en las situaciones prolongadas de refugiados. Estos instrumentos ponen de relieve la pertinencia de un enfoque que se base en la participación de múltiples actores interesados, junto con el respeto del Estado de derecho y la protección de los derechos humanos como parte del proceso de búsqueda de soluciones.

Para los palestinos, la aplicación de ese enfoque implicaría, en primer lugar y, sobre todo, que la búsqueda de soluciones se desvinculara de los condicionantes políticos y de la asimetría de poder entre las partes, y que se orientara por los parámetros del derecho internacional⁶. Aunque el derecho internacional no puede por sí mismo resolver el problema de la complejidad que caracteriza a la cuestión de los refugiados palestinos, puede ayudar a que el debate vaya más allá de lo que es “políticamente factible” para ser justo y aceptable, de manera que el proceso político, cuando quiera que se reanude, tenga más probabilidades de éxito. Las posturas de Israel y de los palestinos nunca han estado tan alejadas y la promulgación del “pacto del siglo” anunciado por el Gobierno de Estados Unidos en junio de 2019 las ha polarizado aún más. Urge que la ONU se muestre firme para que el debate se centre de nuevo en los derechos de los refugiados.

La patria que los refugiados palestinos se vieron obligados a dejar atrás en 1948 ya no existe como ente político y administrativo, siguen sin abordarse las causas profundas de su exilio, y continúan el desplazamiento y la desposesión de los palestinos en el territorio que Israel ocupó en 1967. Estos elementos son de vital importancia para el caso palestino. Sin embargo, no siempre se tiene en cuenta que, en otros aspectos, los problemas a los que se enfrentan los palestinos no son muy diferentes de los de otros refugiados, casi dos tercios de los cuales se encuentran también en una situación de exilio prolongado y, a menudo, sin que se respeten sus derechos básicos. Como a toda persona desarraigada, se debe permitir a los palestinos que reconstruyan sus vidas en condiciones de seguridad y dignidad y se deben respetar sus derechos fundamentales. Las experiencias similares de Asia (después de la guerra de Indochina), Centroamérica, la antigua Yugoslavia, Irak, Timor Oriental

y varios países de África (desde Angola a Mozambique) sugieren que se pueden hallar soluciones a los complejos y prolongados problemas de los refugiados, si combinamos la aplicación de los principios legales con un compromiso político. En otras crisis de refugiados, la respuesta internacional ha sido típicamente multidimensional y ha abordado: en primer lugar, el estatus de refugiado provocada por el desplazamiento original, mediante una combinación de opciones voluntarias de repatriación, integración local o reasentamiento; en segundo lugar, las consecuencias materiales del desplazamiento (daños o pérdida de bienes o de ingresos) mediante la restitución y/o la indemnización; y, en tercer lugar, las pérdidas y daños morales y psicológicos que pudieran haber afectado tanto a las personas como a la comunidad en su conjunto, a través de diversas formas de reparación.

La aplicación de esa respuesta multidimensional en el caso de los refugiados palestinos tendría diversas implicaciones prácticas. En primer lugar, es necesario reconocer una narrativa histórica objetiva en torno a las “causas profundas” del desplazamiento palestino y a la permanente negación de los derechos que han vivido desde entonces. Esto podría ayudar a los palestinos a ver restituida su identidad colectiva y su dignidad tras décadas de desposesión y exilio como ciudadanos de segunda clase en el mejor de los casos o, a menudo, como extranjeros de segunda clase. También ayudaría a fomentar el compromiso con Israel y a abordar las percepciones erróneas a este respecto en los países árabes. El que las Naciones Unidas dirigieran este proceso ayudaría a garantizar la objetividad.

En segundo lugar, cualquier solución propuesta deberá conciliar la política con el derecho internacional, incluidas las resoluciones aplicables de las Naciones Unidas y el derecho internacional de derechos humanos en lo que respecta a los derechos colectivos. Esto implica, primero y, ante todo, respetar el principio de autodeterminación de los palestinos. Muchos sostienen que un Estado palestino independiente y plenamente soberano a lo largo de las fronteras de 1967 sería la solución lógica, ya que permitiría a los palestinos cumplir con su derecho a la autodeterminación y cultivar un sentimiento de identidad nacional. Sin embargo, esto no permitiría automáticamente que los refugiados pudieran ver cumplidas sus reclamaciones históricas pendientes, como el retorno y la indemnización. Un compromiso

justo permitiría a los refugiados establecer su residencia en un Estado palestino de reciente creación o permanecer en los países de acogida hasta que una resolución permitiera regresar a Israel a una cifra de personas acordada por ambas partes. Pero, para que esto ocurra, Israel deberá renunciar primero a su ocupación de la Franja de Gaza y Cisjordania, incluida Jerusalén Este. Para facilitar la restitución y la indemnización, deberán preservarse los registros históricos pertinentes para cuando sea posible presentar reclamaciones al respecto.

Y, por último, la aplicación del derecho internacional a la cuestión de los refugiados palestinos también implica alinear sus soluciones con el derecho internacional de los refugiados y la práctica relativa a los derechos individuales. ACNUR considera que las diferentes soluciones duraderas (repatriación voluntaria, integración local y reasentamiento) no son mutuamente excluyentes. Siempre que sean todas voluntarias pueden complementarse entre sí y combinarse estratégicamente. La cuestión de los refugiados palestinos no es diferente. Por ejemplo, en 1948 la resolución 194 de la Asamblea General estableció que los refugiados «que deseen regresar a sus hogares y vivir en paz con sus vecinos» podían hacerlo, pero también que los que no quisieran regresar podían optar por el reasentamiento y ser indemnizados. Sin embargo, la acérrima negación por parte de Israel al derecho de los refugiados a regresar también ha limitado las opciones de soluciones voluntarias alternativas. El hecho de que existan obstáculos prácticos y políticos para permitir que los palestinos regresen a Israel (aunque su retorno no se haga a expensas de los ciudadanos israelíes ni de su seguridad) no menoscaba la importancia de reconocer este derecho al retorno. Entretanto, un enfoque de este tipo exige que los refugiados palestinos y los Estados árabes que les acogen abandonen la persistente creencia de que la aceptación de cualquier otra solución que no sea el retorno supondría necesariamente renunciar a sus reivindicaciones con respecto a Israel. De hecho, según el derecho internacional, el fin de la condición de refugiado solo implica el cese de la protección internacional y no afecta a las reivindicaciones históricas de retorno (incluida la restitución) y de indemnización —a las que los palestinos tienen derecho en virtud de dicho derecho

internacional—, como ya se ha dispuesto en varias resoluciones de las Naciones Unidas.

En resumen, lamentablemente hasta la fecha ha faltado voluntad política para resolver de forma eficaz la cuestión de los refugiados, más allá de la retórica. Una solución justa y duradera a la cuestión de los refugiados palestinos requiere de una acción política firme y basada en principios y cimentada en el derecho internacional. Los recientes esfuerzos por sobrepasar la cuestión de los refugiados palestinos, como si se tratara de algo secundario en la búsqueda de la paz en la región, podrían provocar una mayor inestabilidad y deberían rechazarse. Unas políticas que ignoren los principios básicos de la justicia no conducirán a una solución sostenible.

Francesca P Albanese fp7@georgetown.edu

Investigadora asociada, Instituto para el Estudio de la Migración Internacional (ISIM), Universidad de Georgetown www.georgetown.edu

Damian Lilly damianlilly@yahoo.co.uk

Jefe de la División de Protección, UNRWA www.unrwa.org

Este artículo ha sido redactado a título personal sin que refleje, necesariamente, los puntos de vista de los organismos para los que trabajan los autores.

1. De 13 millones de palestinos, se considera que más de la mitad son refugiados, de los cuales unos 5,4 millones están censados como “refugiados palestinos” en la UNRWA y viven en Oriente Próximo. Oficina Central de Estadística de Palestina, diciembre de 2018.
2. Aunque algunos palestinos habrían adquirido la nacionalidad del lugar donde “se reubicaron” (Jordania es el único país que la concedió en conjunto a todos los desplazados en 1948), la mayoría sigue sin tener una. La falta de soberanía plena del Estado de Palestina —un elemento indispensable para conseguir el derecho a la autodeterminación— convierte a los habitantes de la Franja de Gaza y de Cisjordania en apátridas en virtud del derecho internacional.
3. Véase, por ejemplo, el párrafo 11 de la resolución 194 de la Asamblea General bit.ly/GenAssResolution194
4. La Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA, por sus siglas en inglés), establecida en 1949, opera en Jordania, el Líbano, Siria, Cisjordania, incluida Jerusalén Este, y la Franja de Gaza, donde ofrece servicios educativos, sanitarios y de empleo.
5. La conformidad del sistema de registro de la UNRWA con el derecho internacional de los refugiados y la práctica se examina en Albanese F P (2018) “UNRWA and Palestine Refugee Rights: New Assaults, New Challenges?” *Current Issues in Depth*, Instituto de Estudios Palestinos bit.ly/Albanese2018-PalestineStudies
6. Si desea más información sobre la aplicación del marco de la Declaración de Nueva York/Pacto Mundial sobre los Refugiados a los refugiados palestinos, véase Albanese F P y Takkenberg L (2020) *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, OUP.

